



XLIX Legislatura

DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 894 de 2022

Carpeta Nº 2123 de 2021 — Comisión de Derechos Humanos

DERECHO A LA CIUDADANÍA EN IGUALDAD

Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 11 de mayo de 2022

(Sin corregir)

Preside: Señora Representante Verónica Mato, Vicepresidenta.

Miembros: Señoras Representantes María Fajardo Rieiro e Inés Monzillo y señor Representante Oscar Amigo Díaz.

Invitados: Señor Director de Derechos Humanos de la Universidad de la República, doctor Daoiz Uriarte, acompañado del Secretario doctor Fernando Marán; doctor Diego Gamarra, representante del Departamento de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay y doctora, señora Valeria España.

Secretaria: Señora Ma.Cristina Piuma Di Bello.

Prosecretaria: Señora Lourdes E. Zícari.

═════II═════

SEÑORA PRESIDENTA (Verónica Mato).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Tenemos el agrado en recibir al señor director del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, doctor Daoiz Uriarte, y al señor secretario, Fernando Marán.

Estamos en el marco de la discusión del proyecto "Derecho a la Ciudadanía en Igualdad" y los hemos invitado como referentes en este tema. Les agradecemos que se hayan tomado el tiempo -con todas las ocupaciones que tienen- de estudiar el proyecto. Es muy importante para el Parlamento recibir a delegaciones de la Universidad de la República para que nos ayuden a dar luz en las iniciativas que estamos considerando.

Cedemos la palabra a nuestros invitados.

SEÑOR URIARTE (Daoiz).- Buenos días a todos; los agradecidos somos nosotros. Consideramos que la Facultad de Derecho de la Universidad de la República tiene una obligación para con el Parlamento, primero, como institución pública y, segundo, por la relevancia que tiene el Poder Legislativo. Además, esto es importante para el Instituto de Derechos Humanos porque, entre otras cosas, nos obliga a estudiar los temas concretos que el Parlamento está tratando y, fundamentalmente, hacer algo que como ustedes saben es sustancial para cualquier norma: empezar por hacer el control de convencionalidad. En ese sentido, después de la sentencia N° 365, de 2009, sobre el caso de Nibia Sabalsagaray -donde se reconoció por parte de la Suprema Corte de Justicia la importancia y la trascendencia de los tratados internacionales de derechos humanos con un rango, se puede decir, casi supraconstitucional, en la medida en que eso obliga al Uruguay-, toda normativa tiene que pasar, primero, por un test de convencionalidad para después ir al de constitucionalidad. En ese sentido, estamos en una permanente actualización.

Nuestros históricos referentes doctrinarios siguen siendo los mismos, pero algunos de ellos, lamentablemente, han desaparecido. Podría mencionar, en particular, a Justino Jiménez de Aréchaga quien escribió en una época en la cual recurrir las normas de los tratados internacionales no tenía el peso que tiene hoy. Primero, porque eran muy pocos y, segundo, porque en esa época no tenían organismos de contralor.

Quería hacer esta introducción para que se entiendan algunas de las cuestiones que voy a plantear.

Históricamente, la doctrina, el propio Jiménez de Aréchaga, pero también Risso, Correa Freitas -menciono, sobre todo, constitucionalistas- ha reconocido que la Constitución, pese a que es muy precisa en múltiples aspectos, en este tema de la nacionalidad y la ciudadanía es confusa. Esto también tiene que ver con el momento histórico en que esto se aprueba: me refiero a la situación de definir qué es ciudadanía y qué es nacionalidad. Lo cierto es que hoy todo el mundo reconoce que a partir de la Conferencia de La Haya de 1930 se ha intentado a nivel internacional caminar hacia la unificación de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. ¿Por qué? Porque ese divorcio ha generado, a lo largo de la historia, problemas muy serios a nivel internacional. De hecho, estamos acá porque existe una situación de dificultad a nivel internacional.

La doctrina uruguaya separó los conceptos de nacionalidad y ciudadanía pero, al mismo tiempo, coincide en que la Constitución genera confusión. Además, para mayor confusión, ustedes van a encontrar -ya lo saben- dentro de la Constitución que en un lado se habla de ciudadano, en otro de uruguayos y, en otro de orientales, un término que a todos nos gusta mucho, pero que confunde.

Como ustedes saben, la Constitución establece que hay ciudadanos naturales y legales, pero no dice que tengan una situación distinta, salvo en aquellos aspectos en que lo determina. Cabe agregar que para los ciudadanos naturales se aplican dos criterios. Uno es el *ius soli*, el derecho del suelo, de haber nacido en el Uruguay. Esto también es relativo porque se nace en el Uruguay, pero ¿cuándo? Bueno, si se nace en un barco de bandera uruguaya, uno es uruguayo. La paradoja es que si uno nace en la Embajada de Uruguay en Francia no es uruguayo, sigue siendo un ciudadano natural si el padre o la madre son uruguayos. Entonces, se aplican los dos criterios: el del lugar de nacimiento y el de sangre. Ahora, hoy el criterio de sangre, a la luz de cómo ha evolucionado el mundo, es cada vez más relativo. Alcanza con empezar a decir "hay un estudio de ADN" para que la sangre pueda no ser la sangre; pero no importa, porque lo que más cuenta es el arraigo personal. No importa tanto si mi madre o mi padre realmente son mi madre o mi padre si yo los reconozco como tales. Entonces, hoy el criterio de la sangre cada vez tiene menos peso a nivel internacional.

Vuelvo al artículo 73 que dice que los ciudadanos son naturales o legales, pero son uruguayos. Un ciudadano legal no deja de ser uruguayo porque, además, quiso serlo.

La Ley N° 16.021, de 1989, intentó interpretar la Constitución. Ahora, creo que en algunas cosas, la ley fue más allá de lo que decía la Constitución. Nuestra opinión, en ese sentido, es que las leyes que interpretan la Constitución deben ser muy cuidadosas porque, muchas veces, el intérprete se va más allá de lo que la Constitución quiso decir. En este intento se llegó a una situación compleja, que después se modificó con la Ley N° 19.632, que es la de los hijos de los ciudadanos naturales nacidos en el extranjeros; o sea, la de los nietos. Eso después se solucionó. Eso quiere decir que, muchas veces, hay que reinterpretar a las leyes interpretativas. O más que eso: hay una evolución en el concepto de nacionalidad y ciudadanía.

Como yo decía, a nivel internacional, cada vez más se trata de separar lo menos posible la ciudadanía de la nacionalidad.

A estos efectos, quiero recordar que Korzeniak hizo un estudio al respecto en su curso de Derecho Público. Al referirse a los ciudadanos naturales, el numeral 3° del artículo 80 de la Constitución dice que tienen la ciudadanía suspendida hasta los 18 años. Obviamente, si son extranjeros, no hay ciudadanía legal antes de los 18 años. En definitiva, los menores de dieciocho años están en esa situación. Entonces, creemos que se confirma que cuando el constituyente quiso identificar la ciudadanía natural con la nacionalidad advirtió que tal solución iba a ofrecer un flanco débil: cómo admitir que eran ciudadanos los niños recién nacidos; entonces, tuvo que decir: "Bueno, tienen la ciudadanía suspendida".

La nacionalidad es una cuestión relevante al derecho internacional y se basa, normalmente, en un vínculo especial entre el individuo y el Estado; no con el suelo, sino con el Estado, con la organización. Ese vínculo se puede basar en el suelo, en la sangre o en otros aspectos como el avecinamiento, el afincamiento, el trabajo, la estabilidad dentro del país. Además, la particularidad en nuestra condición de uruguayos de ser en gran cantidad hijos y nietos de extranjeros, es más que obvia.

El tema de la ciudadanía se refiere más a un orden interno y, cada vez más, a un orden político, es decir: la posibilidad de votar, aunque nuestra Constitución permite que vote gente que no ha adquirido la ciudadanía legal.

En el derecho moderno, como decía, la nacionalidad, a determinados efectos, se identifica con la ciudadanía. Según las convenciones internacionales derivadas de las situaciones de refugio y apatridia, los Estados pueden y deben reconocer y otorgar la

nacionalidad a personas que no han nacido en el país ni tienen un vínculo sanguíneo con él. Esto tiene que ver con la protección. ¿Por qué? Porque la normativa internacional exige que todo el mundo tenga una nacionalidad. Nosotros decimos que el derecho a la nacionalidad es de los que Cassinelli Muñoz llamaba derechos subjetivos perfectos. ¿Por qué? Porque no admiten limitación. Uno no puede tener la nacionalidad a medias. Uno tiene nacionalidad o no. Es como el derecho a la vida, a la integridad física, a la personalidad. Uno no puede limitarlos. Es más: la normativa internacional, en el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dice a texto expreso que en los estados de excepción hay derechos que no pueden ser limitados. Se admite que uno puede limitar la libertad ambulatoria, la libertad de prensa, pero no puede limitar el derecho a la vida, a la integridad física, a la libertad de pensamiento; y no puede limitar el derecho a la personalidad ni a la nacionalidad. Aun así hay en el mundo Estados que desconocen la nacionalidad o no brindan soluciones para que todo el mundo la tenga. Esto se da, fundamentalmente, en el caso de los refugiados. Si alguien nacía en Francia y era hijo de madre o padre uruguayos, no iba a ser francés nunca. Estas cosas fueron las que motivaron la convención sobre apatridia.

Jiménez de Aréchaga sostuvo en primera instancia que los ciudadanos naturales eran solamente los que habían nacido en el territorio, aunque luego reconoció que esas personas eran las que calificaban en la Constitución como orientales. Y hay una discusión de por qué pusieron el término "orientales". Probablemente, porque la Constitución no quería repetir dos veces "ciudadanos". En realidad, uno diría ¿cuál es la calificación de oriental? Todos nos sentimos identificados, pero no hay ninguna definición de orientalidad.

Voy a mencionar a uno de nuestros fundadores como Instituto, Alberto Pérez Pérez. No solo fue director del Instituto de Derecho Constitucional sino que fue fundador del Instituto de Derechos Humanos. Pérez Pérez consideraba que la adquisición de la ciudadanía legal implica una forma de naturalización. Es decir, el que adquiere la ciudadanía legal es uruguayo. ¿Por qué? Porque el Estado decidió que si reunía determinados requisitos, adquiría la nacionalidad uruguaya; no la nacionalidad natural porque él lo tiene que pedir.

Voy a mencionar algo importante como es la posición de Risso Ferrand o la de Jiménez de Aréchaga en cuanto a que la concesión de la ciudadanía legal, en el caso de Uruguay, no es un acto discrecional del Estado, es declaratorio. Si una persona cumple los requisitos que se le exigen para ser ciudadano legal, tienen que darle la carta de ciudadanía. No puede decir: "Bueno, vamos a estudiarlo porque no me gusta mucho la persona". Claro, si existen algunas de las objeciones previstas en el artículo 80 de la Constitución, bueno, pero si cumple con todas las condiciones establecidas en la Constitución y no tiene las objeciones de dicha norma, el Estado no puede decir: "Voy a estudiar si se la doy o no se la doy". Se le da por definición constitucional.

La Declaración Universal sobre Derechos Humanos establece en su artículo 1º que toda persona tiene derecho a una nacionalidad. El artículo 2º dice que a nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla. O sea que las personas tienen derecho a cambiar la nacionalidad. De manera que un extranjero tiene derecho a pedir la nacionalidad uruguaya en los términos que la Constitución prevé.

A su vez, el numeral 3. del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad. Esto es importante a los efectos del artículo 4° de la propuesta, que es el que generó discusión.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en el numeral 4. del artículo 12, que nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio

país. Asimismo se señala que nadie podrá ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado de ingresar a él.

Y quiero hacer una reflexión: creo que Uruguay, motivado por la pandemia, votó una ley que es absolutamente inconstitucional en uno de sus artículos, cuando estableció la prohibición de ingreso al país por razones sanitarias. Ustedes recuerdan que se incluyó a los uruguayos. Creo que en esto estábamos casi todos de acuerdo, recuerdo que Risso Ferrand también lo marcó. Un uruguayo, no importa si es legal o natural, no puede ser expulsado del país. En Uruguay no existe la pena de expulsión, de exilio obligatorio. La única previsión de exilio posible es voluntario, de acuerdo al numeral 17) del artículo 168 de la Constitución. Allí se establece que en caso de medidas prontas de seguridad, si una persona no acepta estar detenida o ser trasladada, puede irse del país, pero eso es voluntario. Digo esto porque me parece que es una buena instancia para marcarlo. Creo que fue un error, que no volvió a repetirse porque tenía un plazo, pero eso no se puede hacer y en esto creo que coincide casi toda la doctrina.

En el caso del ciudadano legal, para su expulsión o impedimento de ingreso al país, es necesario que se produzca la pérdida de condición de ciudadano en alguna de las causales previstas en el artículo 80 de la Constitución. O sea, tengo que sacarle esa condición porque pasó algo de lo previsto en dicha norma, de lo contario, es un uruguayo como cualquiera.

El otorgamiento de la ciudadanía a los extranjeros no es una potestad discrecional del Estado. Es más, Jiménez de Aréchaga decía que la carta de ciudadanía, que es el título de ciudadano legal, es un documento que posee un valor probatorio y que no puede ser cancelado sino en las circunstancias que prevé la Constitución.

El otro aspecto importante a remarcar es el derecho del menor, artículo 9º de la Ley Nº 17.823, que señala que todo niño o adolescente tiene derecho a una identidad y el artículo 7º de la Convención sobre los Derechos del Niño confirma que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

Los menores hijos de uruguayos naturalizados actualmente no tienen esa identidad uruguaya; ese es uno de los problemas. Hay que tener cuidado en cómo se maneja eso porque el niño tiene derecho a la nacionalidad. Entonces según la legislación de cada país -el niño nace en un país equis- puede ser que pierda la nacionalidad por nacionalizarse. Por tanto, no podemos nacionalizar al niño; sí podemos identificarlo con la familia que es algo que está previsto en las normas de apatridia, porque sería absurdo reconocerle nacionalidad al padre o a la madre ¿y qué hacemos con los niños?

Creo que hay que buscar alguna definición que deje claro que no le estamos sacando la nacionalidad al niño; simplemente es a los efectos identificatorios o migratorios.

Por la Ley Nº 17.349 nuestro país aprueba la convención para reducir los casos de apatridia, suscrita en Nueva York en 1961. Nuestra Constitución aclara quiénes son los que tienen derecho a la ciudadanía legal. Cuando en nuestro país se dan situaciones de gente que no tiene patria, tenemos la obligación de otorgarle la nacionalidad para solucionar ese problema, por ejemplo, el caso de los refugiados, para que puedan tener derecho al pasaporte, etcétera.

En estos términos, me parece que el proyecto y su fundamento son lógicos. Es más: somos el único país que tiene problemas en este sentido. Es cierto que a nivel internacional explicar lo que son ciudadanos legales y demás es muy complicado. Creo que un ciudadano legal es un uruguayo, no será un oriental pero es un uruguayo. Es más: ¿qué *capitis diminutio*? ¿De qué cosa están privados los ciudadanos legales? Bueno, no

pueden ser presidente o vicepresidente pero, después, cumpliendo con todas las funciones y siendo reconocidos, tienen todos los demás derechos. Como estas excepciones están previstas en la Constitución, creo que es un deber nuestro reconocerles su calidad de uruguayos. ¿Dónde está la diferencia? Si incumplen con alguna de las situaciones del artículo 80 de la Constitución, no se les va a suspender la ciudadanía, sino que se les va a quitar esa condición de ciudadanos legales. La ciudadanía natural es la que no se pierde, pero también se suspende. Recordemos que en esas condiciones Uruguay tuvo que hacer una reserva en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque a uno por estar legalmente procesado por causa de la que pueda recaer pena de penitenciaría, se le suspenden los derechos políticos y, en realidad, para la mencionada Convención eso no está bien, porque el procesado todavía sigue teniendo la presunción de inocencia. Igualmente, Uruguay en ese sentido no tiene problema porque hizo la reserva en la Convención, si no lo hubiera hecho tendría que ajustarse a ello.

Quedamos a disposición de los diputados para responder a cualquier pregunta. Si quieren podemos hacerles llegar un informe escrito de todo esto.

SEÑORA REPRESENTANTE FAJARDO RIEIRO (María).- Por mi parte solo quisiera agradecerles la presencia; para los que no sabemos de derecho, la exposición ha sido muy clara.

Simplemente quería agradecerles por el tiempo que se han tomado: ha sido un gusto recibirlos.

SEÑOR REPRESENTANTE AMIGO DÍAZ (Óscar).- Por nuestra parte también queremos agradecer la presencia de los invitados, que distingue a esta Comisión.

La discusión que estamos dando es muy amplia y como Frente Amplio entendemos que, en la medida en que avancemos en ella, deberemos ir construyendo las necesarias respuestas

Las valoraciones subsiguientes de la discusión sobre nación, nacionalidad y, en este caso, ciudadanía -en la que se enmarca la discusión sobre ciudadanía legal- hay que darlas en un marco que nos dé insumos desde el punto de vista de una discusión conceptual amplia. El tema nacionalidad y ciudadanía en el Uruguay tiene estos inconvenientes y estos elementos *sui generis* que ha traído la Constitución que, como ustedes lo señalaban, es casi única en el mundo. Entonces, desde ese lugar hay que encarar la discusión.

Nosotros entendemos que hay dos o tres ejes fundamentales en esta situación en la que, de alguna manera, al Uruguay se lo embreta a partir del cambio de legislación internacional y entonces se nos obliga, mediante el prejuicio que sufren los ciudadanos legales -que para nosotros son uruguayos-, a incluirnos en esta discusión. Y hay otros elementos de esa limitación que ofrece la separación, la división entre ciudadanía legal y ciudadanía natural con algunos ejemplos claros. Esa situación de la ciudadanía hace que, por ejemplo, tengamos que abordar la propia condición de los uruguayos. Nos parece que el tema del ejercicio de la ciudadanía de los uruguayos que están en el exterior también es un elemento para tener en cuenta porque, por ejemplo, no tenemos el ejercicio del voto para los uruguayos en el exterior y entendemos que son ciudadanos. Entonces, por ahí va otro eje.

En el caso que estamos discutiendo sobre este proyecto de ley, creo que como Frente Amplio debemos plantearnos una visión lo más amplia posible del tema ciudadanía. Uruguay ha sido tradicionalmente un país que ha recibido inmigración; históricamente, aunque cambió sobre todo después de la década del cincuenta: con la

delegación de la Organización Internacional de Migraciones hablábamos sobre cómo fue la historia de las migraciones y del período de migración en el Uruguay. Entonces, a partir de allí debemos plantearnos hacia dónde podemos ir. En realidad, lo que estamos buscando son herramientas y por eso es que la consulta va en sentido amplio.

Ustedes señalaban varias disposiciones -y estamos de acuerdo en ese sentido- por las cuales se debe considerar uruguayos a los ciudadanos legales. El tema son las herramientas bajo la cuales podemos acordar, porque se trata de una convención, de un acuerdo para establecer determinados criterios a fin de modificar la legislación vigente y los mecanismos que tenemos a mano. Una ley interpretativa, en este caso de la Constitución, implica un acuerdo amplio, porque requiere determinadas mayorías especiales que requieren un acuerdo extrapartidario, también una reforma constitucional.

Entonces, desde ese lugar y desde una visión lo más amplia posible, en un marco de discusión en el que nos tenemos que llevar insumos para distintos ejes de discusión, quizás podríamos tener una valoración un poco más aproximada; ustedes ya hicieron una exposición bien interesante.

Quiero dejar constancia de nuestra opinión sobre esa limitación que tenemos con los propios uruguayos que no pueden cumplir con el ejercicio del voto.

Espero que me hayan interpretado.

SEÑOR URIARTE (Daoiz).- Quiero señalar que este es un tema que todavía no hemos discutido en la interna del instituto. Tal vez sí lo haya discutido el Instituto de Derecho Constitucional. Por lo tanto, voy a dar una opinión personal.

Yo creo que, en principio, en materia de derechos humanos hay que favorecer la ampliación; como dijera Artigas, expandir la libertad civil y religiosa en toda su extensión imaginable. Entonces, todo lo que sean derechos, en principio, uno tiende a favorecerlos. Sobre esto puede haber distintas bibliotecas, pero de lo que no cabe duda es que el mundo en general tiende a reconocer inclusive los derechos políticos en los tratados y en los pactos internacionales, sin que eso busque lesionar la soberanía de los Estados porque todavía no hemos llegado al Estado universal.

Voy a mencionar a alguien que hoy es tal vez la figura más relevante en materia doctrinaria de derechos humanos que es Ferrajoli. Ferrajoli hoy está proponiendo una Constitución mundial, digamos: ir más allá de la declaración universal y de los tratados y los pactos y crear una Constitución universal. ¿Por qué planteo esto? Porque, en realidad -obviamente pueden estar de acuerdo con esto o no-, uno debe tender a pensar en el mundo globalizado que tenemos, en el cual, sin perjuicio de las características propias de cada comunidad nacional, cada vez más -sobre todo en un país como el nuestro- se habla del tema de mantenernos dentro de una comunidad internacional; además el tránsito, el intercambio va hacia ese lugar. Cada vez las distancias son más cortas. Mi abuelo vino en 1898 y no se escribió con la familia hasta dos años después y demoró seis meses en viajar. Ahora en unas horas uno puede estar en cualquier parte del mundo, además de comunicarse.

Entonces, esas realidades hacen que todo el mundo esté conectado. A mí me gusta -discúlpenme- poner ejemplos. Mi cuñado vive en Australia y está tanto o más informado que yo de la realidad política uruguaya -hace veinte años que vive allá- porque se siente vinculado. Yo creo que ese tipo de cosas son las que hay que tomar en cuenta; después cómo se instrumenta es otro tema: si es un voto consular, epistolar, si es un voto en la embajada, ahí verán.

Vuelvo a decir que esta es una posición absolutamente personal y no se ha conversado en el Instituto. Este tema que estamos tratando hoy es distinto porque, más que a derechos políticos, refiere a derechos de la personalidad. Una persona no puede quedar varada en un aeropuerto -recordemos la famosa película- porque no tiene nacionalidad; una familia no puede ser separada porque uno tiene una nacionalidad y otro no: eso está dentro de los derechos del niño. A eso es a lo que me refería.

De todas formas, en algún momento en el Instituto vamos a charlar este tipo de cosas, siempre pensando en que cada vez importa más, a nivel de derechos humanos, en particular, el panorama internacional, es decir las convenciones a través de las cuales cada vez nos obligamos más, pero también cada vez más las personas tienen más derechos reconocidos en todo el planeta y eso es lo que importa.

SEÑORA PRESIDENTA.- Con respecto al proyecto hemos recibido a las delegaciones de OIM y a delegaciones de organizaciones sociales que nos contaban las situaciones a las que se enfrentaban y, de alguna forma, este proyecto viene a dar respuesta a esta problemática en clave de derechos humanos. En ese sentido, valoraban la importancia de que este tema se discuta en esta Comisión, en el sentido del derecho a la nacionalidad, de pactos que el Uruguay ha ratificado y todo lo que tiene que ver con la normativa internacional.

Con respecto al proyecto presentado, el artículo 4º -usted lo mencionó-, que tiene que ver con la situación de los menores, ha generado ciertas dudas con respecto a una posible inconstitucionalidad. El artículo 75 de la Constitución da la posibilidad de obtener la ciudadanía legal a hombres y mujeres y en este caso al tratarse de menores no está dada esa situación.

¿Qué valoración pueden hacer en este sentido?

SEÑOR URIARTE (Daoiz).- Redactado en esos términos yo creo que tenemos dos problemas.

Uno es la referencia a la inconstitucionalidad, pero también el tema de asignar una nacionalidad cuando el niño puede tener otra. Si nació en un país equis, eso podría generar algún problema si ese país equis entendiera que perdió la nacionalidad por nacionalizarse en otro lugar. Esto no quiere decir que no sea solucionable. Yo creo que si se toma en cuenta la obligación de la protección de la familia y que no se puede dividir la unidad familiar, se le podría asignar la nacionalidad uruguaya, no en términos de la ciudadanía legal, sino de derecho internacional, tomando en cuenta la Convención sobre los Derechos del Niño y demás, de tal forma que eso se identificara en el pasaporte. No quiero legislar -es una función de ustedes- ; simplemente es una idea que tiro -que por supuesto tiene que pasar por toda la revisión- al solo efecto identificatorio, de forma tal que esto no represente para el niño un cambio obligatorio de nacionalidad. Reitero que esto es una opinión personal porque realmente no lo discutimos tanto, pero sí creo que en ese caso habría que buscar una solución porque tenemos problemas de contradicciones. Uno no puede reconocer la nacionalidad a los padres, que la tienen, y dejar a los niños sin nacionalidad o con una nacionalidad distinta, lo cual es un problema. A su vez tampoco podemos -el niño no está en condiciones de dar su consentimiento- sacarle la nacionalidad que eventualmente pueda tener; hay que dejarlo registrado de alguna forma que no sea un obstáculo para la migración porque, además, el derecho a la migración es también un derecho humano previsto

Entonces, lo que tenemos que hacer es facilitar el traslado a las personas y tampoco sería inconstitucional en ese sentido, porque es como la fijación de un domicilio. A eso me refiero, por lo menos, así lo entiendo yo.

SEÑORA PRESIDENTA.- Con respecto a ese tema tengo una consulta sobre una propuesta para ese artículo 4º, pensando en lo que ustedes nos decían. Quizás nos puedan dar una valoración por escrito. Yo se las voy a leer y también se la podemos enviar por parte de la secretaría.

SEÑOR URIARTE (Daoiz).- Les agradezco porque además prefiero discutirlo con el Instituto.

SEÑORA PRESIDENTA.- El artículo 4º del proyecto presentado dice: "Artículo 4°.- Los hijos menores de edad de padre o madre naturalizado adquieren la ciudadanía legal, la cual queda suspendida hasta su mayoría de edad, debiendo tramitarla a través de sus representantes legales".

Y la nueva propuesta sustitutiva dice: "Artículo 4°.- Los hijos menores de edad de padre o madre con ciudadanía legal y por tanto nacionales, adquieren los mismos derechos que sus padres y deben figurar como uruguayos en su documentación de viaje con la individualización de este número de ley"

Eventualmente esto podría ratificarse cuando los menores cumplan dieciocho años y quizás podría llegar a ser un trámite de oficio: que la persona no tenga que hacer el trámite, sino que lo haga de oficio el Estado.

SEÑOR URIARTE (Daoiz).- Bien. Yo le agradezco, creo que es una posibilidad: la respuesta se la vamos a dar por escrito así la podemos conversar.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias.

Si no se hace uso de la palabra, despedimos a la delegación de la Universidad de la República.

Muchas gracias por compartir esta jornada con nosotros. Les enviaremos la información.

(Se retira de sala la delegación del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República)

(Ingresa a sala el doctor Guido Gamarra)

——La Comisión de Derechos Humanos tiene mucho gusto en recibir al doctor Guido Gamarra, representante del departamento de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay.

Estamos considerando el asunto relativo a:

"Derecho a la ciudadanía en igualdad. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República". Y lo hemos convocado para escuchar su opinión al respecto.

SEÑOR GAMARRA (Guido).- Ante todo: muchas gracias por la invitación y la deferencia de tener en cuenta mi opinión para considerar en este proyecto en el que se encuentran trabajando.

Lo primero que quisiera apuntar es que se trata de un tema -este de la nacionalidad en la Constitución- que estoy investigando en este momento, me propongo escribir en los próximos meses un artículo al respecto y es posible que al seguir estudiando y reflexionando deba ajustar alguna de las primeras consideraciones que seguidamente voy a presentar.

La Constitución en su Sección III, titulada "De la ciudadanía y del sufragio", establece una regulación relativamente detallada de la ciudadanía. Refiere

fundamentalmente a su otorgamiento, a sus diferentes tipos, a los derechos que supone, su suspensión y su pérdida. Sin embargo, no establece una regulación específica sobre la nacionalidad.

El concepto de nacionalidad -como se verá- es empleado únicamente en dos ocasiones, pero, tangencialmente, insisto en que no constituye una categoría objeto de regulación constitucional detallada. Este dato es crucial y entiendo que tiene que ser el punto de partida para el análisis de la problemática sobre la que se pretende legislar.

Tomaré como representativa de la posición mayoritaria sobre el alcance de la nacionalidad la del último de los Justino Jiménez de Aréchaga, Jiménez de Aréchaga Maccoll quien, luego de predicar el pretendido carácter natural del vínculo, paradójicamente se embarca en su determinación jurídica a partir de una construcción interpretativa compleja y, en ese sentido, fundamentalmente a partir de la muy deficitaria alusión al término "nacionalidad" en el artículo 81, postuló una identificación entre nacionalidad y ciudadanía natural. En esa línea se posicionó luego la mayoría de la doctrina y se estableció la solución original de la Ley N° 16.021. De conformidad con la redacción conferida por la Ley N° 19.362, esto cambió y se extendieron los supuestos de ciudadanía natural, pero no el de nacionalidad, con lo cual dejaron de ser coincidentes. En la legislación vigente hay más ciudadanos naturales que nacionales.

Luego, más radicalmente, en un trabajo titulado "Significación del vocablo oriental", incorporando el análisis del sentido de la palabra "oriental" en el artículo 74, el propio Jiménez de Aréchaga cambió de opinión y llegó a sostener que la nacionalidad coincidía únicamente con la subcategoría de ciudadanos naturales nacidos dentro del territorio -los que concibe como "orientales"-, excluyendo de su seno a los hijos de padre o madre oriental avecinados e inscriptos en el registro cívico. Nótese que estos últimos podrían llegar a ser -por ser ciudadanos naturales-, incluso, presidentes de la República, pero en esta tesis serían extranjeros. Me parece francamente insostenible. Estimo que merece más atención la tesis sostenida originalmente por Jiménez de Aréchaga en la obra Constitución Nacional, que fue la que presenté en primer término.

Como indicaré más adelante, estimo que la interpretación de equiparación de ciudadanía natural y nacionalidad no es irracional, desde luego, pero es incompleta y debe descartarse bajo un discurso constitucional consistente, mejor enmarcado en consideración de otras disposiciones de las Secciones I y II de la Carta y teniendo en cuenta el diseño institucional, que conduce a concebir a la Constitución como marco de los aspectos fundamentales, claramente establecidos, pero que confiere al legislador democrático amplio margen de actuación dentro del mismo.

Recientemente, en un excelente trabajo del año 2015 Pérez Pérez rebatió eficazmente los argumentos de Jiménez de Aréchaga y propuso alternativamente una interpretación que equipara a la nacionalidad con la ciudadanía, sea natural o legal. Postula así una tesis sumamente intuitiva: que los ciudadanos legales no son extranjeros.

Ahora voy a considerar algunos aspectos de interpretación sistemática que creo que son carencias de la interpretación tradicional, justamente, en referencia a esas otras exposiciones de otras secciones que estimo subestimadas en la interpretación mayoritaria.

El artículo 1° de la Constitución establece: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio". De ello se sigue que todos los habitantes componen la comunidad uruguaya o, si se prefiere, que conforman la población como el elemento constitutivo del Estado.

El artículo 4 establece que la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la nación. Por su parte, el artículo 82 establece que la nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana y que su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum -cabe agregar de plebiscito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 331-, e indirectamente por los Poderes representativos.

El artículo 77 en su acápite establece que "Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán".

Concretamente, en lo que refiere al empleo de la voz nacionalidad, no ya de nación -aunque nacional no parece ser otra cosa que una alusión a la pertenencia a la nación- como se anticipó, es utilizada únicamente en dos oportunidades, en el ordinal 6° artículo 80 y en el artículo 81.

El primero de los referidos establece como causal de suspensión de la ciudadanía la integración de organizaciones sociales o políticas que tiendan a destruir las bases fundamentales de la "nacionalidad". Esta es la primera vez que se utiliza el término nacionalidad. Se especifica en la Constitución que se considerarán tales, las bases fundamentales de la nacionalidad, a las contenidas en las Secciones I y II de la Constitución. Es decir, las normas pórtico definitorias del Estado, su carácter laico, su independencia y soberanía, y el catálogo de derechos humanos, deberes y garantías.

Existe por tanto una primera acepción del término nacionalidad verdaderamente amplia, con basamento en las disposiciones referidas y, en otras, como los artículos 79 inciso segundo sobre iniciativa legislativa popular y referéndum o el 331 sobre iniciativa y participación en plebiscitos para la reforma de la Constitución.

El artículo 81 -que es el más problemático-, por su parte, establece que la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico, y en el inciso segundo dispone que "La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior".

Se trata de un precepto muy deficiente en su formulación, extremadamente alambicado.

Estimo que caben al menos dos interpretaciones razonables posibles del enunciado referido.

La primera es la interpretación mayoritaria, que a partir de ese primer inciso identifica nacionalidad con ciudadanía natural.

Una interpretación alternativa conduce a detraer del enunciado que los ciudadanos naturales son nacionales, efectivamente, pero que de ello no necesariamente se sigue que sean los únicos integrantes de la categoría. El precepto establece que la nacionalidad no se pierde al naturalizarse en otro país, y luego regula que en el caso de la ciudadanía natural se suspende.

Por su parte, en lo que refiere a la ciudadanía legal, dispone que se pierde por la naturalización en otro país, pero nada se indica sobre la situación de la nacionalidad en ese caso. En relación con este inciso segundo, con muy buen tino apunta Pérez Pérez que la adquisición de la ciudadanía legal es una forma de naturalización -argumento principal de su tesis- porque se establece que "se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior". Al utilizar la palabra "otra" está denotando que considera la

adquisición de la ciudadanía legal uruguaya como una forma de naturalización. Por eso dice "otra", una diferente.

La interpretación mayoritaria padece de defectos de encuadramiento constitucional, prescinde de todas las disposiciones constitucionales referidas que aluden a la nación, a la soberanía de la nación e, incluso, de la otra disposición que utiliza estrictamente el término "nacionalidad" y de criterios más elementales de percepción de pertenencia a una comunidad. Bajo esta nueva luz, es preferible la segunda de las interpretaciones del artículo 81, pues permite enmarcarse en un discurso constitucional más consistente.

De todas formas, incluso bajo la aproximación mayoritaria de identificación de nacionalidad y ciudadanía natural en el artículo 81, entiendo que cabría afirmar la existencia de dos concepciones de la "nacionalidad" en la Constitución uruguaya: una amplia, previamente referida, con fundamento en los artículos 1°, 4°, 77, ordinal 6° del artículo 80, inciso segundo del artículo 79, y artículos 82 y 331 -entre otros- y una estricta como sinónimo de ciudadanía natural. Insisto, a efectos de la regulación de la categoría de los nacionales, en consideración ante todo del tratamiento internacional de los sujetos comprendidos, el legislador, democráticamente y de conformidad con la valoración política en cada momento determinado, podría inclinarse por una u otra acepción ante la existencia de dos alternativas. Sobre esto voy a insistir un poco más.

Más allá de la posición que entiendo mejor justificada, es innegable que existen severas deficiencias en la formulación de los textos constitucionales en este punto y que, naturalmente, eso genera dificultades interpretativas.

Cassinelli Muñoz indicó al respecto que la Constitución uruguaya no decide todas las cuestiones acerca de quienes son los nacionales de la República.

Por su parte, el propio Jiménez de Aréchaga -que llegó a tener la tesis más radical en un sentido- ha sostenido en su obra la Constitución Nacional que la Sección III "está plagada de gravísimos defectos técnicos, que llegan a hacer casi imposible una definición clara, tanto de la nacionalidad como de la ciudadanía". Prueba de esas dudas es que en diferentes momentos cambió su posición.

En trabajos previos he sostenido que una teoría adecuada de la Constitución como una unidad, determinada en función de una interpretación de todas sus disposiciones, de conformidad con el diseño institucional y el principio democrático que lo funda, conduce a su concepción como un marco a desarrollar y que, en los aspectos en los que la Constitución resulta indeterminada -como el que vengo de analizar; como ostensiblemente ocurre en la materia-, ante la concurrencia de varias alternativas interpretativas razonables, debe reconocérsele deferencia al legislador democrático.

Esa es una cuestión de método, pero más allá de tener una posición, no se puede dejar de observar que hay dudas. Y esto, desde mi punto de vista, confiere alternativas al legislador.

También en una cuestión de método, de cómo dirimir o zanjar dudas interpretativas, hay que tener en cuenta que ante diferentes interpretaciones razonables, posibles, cabe decantarse por la que resulte más protectora de los derechos de los individuos. Es el principio que se llama *pro homine*, o preferencia de interpretación.

En la especie, asumir una concepción más amplia de nacionalidad que la hasta el momento mayoritaria permite evitar situaciones muy complicadas de habitantes de la República -para utilizar una denominación que no sea polémica-, dificultades de libertad ambulatoria internacional, de protección diplomática, tratamientos diferenciados de

padres e hijos, o incluso puede llegar a considerar por algunos Estados que algunos de ellos sean considerados en el extranjero como apátridas.

En una línea similar, sin perjuicio de las posiciones sobre el concepto de nacionalidad en la Constitución uruguaya, el otorgamiento por vía legislativa de un estatuto equiparable al del nacional -que no resulta delimitado por la Constitución; sí el de la ciudadanía, no el de la nacionalidad, insisto-, para conferir una extensión o equiparación de derechos de determinados sujetos -como los hijos de ciudadanos, por ejemplo- que pueden razonablemente considerarse como parte de la comunidad uruguaya, tampoco parece controvertir esta solución normas constitucionales.

Luego de este encuadre y refiriendo concretamente al proyecto que me fuera enviado, debo decir que no tengo objeciones de ningún tipo para formular sobre los primeros dos artículos. Y tampoco las tengo sobre el artículo 3° que establece que al perderse la ciudadanía legal, se pierde la ciudadanía. Me parece que esa no es una solución constitucional necesaria, pero que es una solución posible y más alineada con la posición mayoritaria. En cualquier caso no hay objeción. Lo que digo es que no me parece que necesariamente sea la solución que la Constitución impone; hay alternativas también. Lo que sí tengo que observar es en la propuesta del artículo 4° que extiende la ciudadanía legal a los hijos de los ciudadanos legales y creo que ahí hay impedimentos que surgen en el artículo 75 de la Constitución en la medida que establece con bastante claridad -ahí sí, sin margen- cuáles son las exigencias que deben seguirse para adquirir la ciudadanía legal. Además, en el inciso final de ese artículo exclusivamente se sostiene que no puede obtenerse la ciudadanía legal por aquellos que se encuentren en situación de suspensión de la ciudadanía. El artículo 80 establece que los menores de edad tienen la ciudadanía suspendida. Entonces, por esos dos caminos, porque sería difícil imaginar cómo pueden configurarse las causales de adquisición, previstas en los literales A) y B) del artículo 75, y por lo que dicen en el inciso final respecto a que no puede adquirir ciudadanía legal quien está en causal de suspensión de la ciudadanía y los menores lo están, creo que ahí sí habría un problema.

Por el momento esto es lo que tengo para opinar. Quedo a disposición para consultas, responder interrogantes, si lo entienden necesario o conveniente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Ha sido muy claro el informe del doctor Gamarra.

Tengo algunas preguntas para hacer sobre su presentación.

La primera de ellas tiene que ver con el artículo 3°; se ha señalado que hay alternativas. Me gustaría que se explayara con respecto a eso.

En cuanto al artículo 4°, recién recibimos al director de la cátedra de Derechos Humanos de la Universidad de la República, doctor Daoiz Uriarte, y también le presentamos esta posible modificación, ya que dentro de las valoraciones estaba este punto que usted estableció. También entre juristas puede haber diferencias respecto a las interpretaciones.

Voy a leer una modificación del artículo 4°. No tiene por qué hacer la valoración en este momento. Luego, podemos enviárselo a través de secretaría y también puede hacer un informe respecto al cambio que se propone para ese artículo.

El artículo 4° que se propone dice: "Los hijos menores de edad de padre o madre con ciudadanía legal y por tanto Nacionales, adquieren los mismos derechos que sus padres y deben figurar como uruguayos en su documentación de viaje con la individualización de este número de Ley".

Esto se puede ratificar al cumplir los 18 años de edad para que cuando deje de ser menor, elija, y pueda cumplir con el artículo 3°, y que el trámite pueda realizarse de oficio.

SEÑOR GAMARRA (Guido).- Sin perjuicio de un análisis más detenido, en principio, no veo objeciones con esta nueva solución. En la medida en que sea una solución que extienda derechos a quienes razonablemente pueden considerarse parte de la comunidad uruguaya, los hijos de quienes son ciudadanos, reúnen las exigencias de residencia durante determinado tiempo y ciertos factores que denotan afincamiento, no veo un problema.

Insisto en que sería bueno pensar un poco más detenidamente porque acabo recién de enterarme. En principio, no tengo objeciones desde el punto de vista de la regularidad constitucional con la nueva solución.

En cuanto a la pregunta previa, referida al artículo 3°, para mí, lo que dice el artículo 81 de la Constitución es que la ciudadanía legal se pierde por naturalizarse en otro Estado, pero nada se dice en materia de nacionalidad. Y si aceptamos que nacionalidad y ciudadanía pueden regularse de manera distinta, en principio el legislador no está compelido por esa solución. Puede haber razones de oportunidad, de conveniencia o políticas muy alineadas con esta solución para evitar problemas de asimetrías con otros Estados o la razón que entiendan políticamente más conveniente; en eso no me voy a meter; lo mío es apuntar si hay algún tipo de objeción. No veo objeciones; lo que digo es que también veo alternativas en el sentido de que si la solución fuese que no pierde nacionalidad, más allá de que sí pierde ciudadanía legal, esto es bastante osado, pero tampoco me parece que fuese un problema.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias.

SEÑORA FAJARDO RIEIRO (María de los Ángeles).- Agradezco el tiempo que nos dedicó. Lo escuchamos con mucho respeto y seguiremos trabajando en el tema.

SEÑOR GAMARRA (Guido).- Muchas gracias a ustedes. Quedo a disposición para cualquier ampliación, aclaración, u otro aspecto que entiendan necesario considerar, para mí, es un gusto como ciudadano.

SEÑOR AMIGO DÍAZ (Óscar).- Nos gustaría que se nos hiciera llegar el informe sobre este tema**.**

SEÑORA PRESIDENTA.- ¿El informe que ya leyó o respecto al artículo 4°?

SEÑOR AMIGO DÍAZ (Óscar).- Respecto al artículo 4° si le parece bien elaborar algo en ese sentido, con un poco más de expansión, me parece que sí, y también quisiera contar con el informe que acaba de brindar, más allá de lo ya manifestado

SEÑORA PRESIDENTA.- En síntesis, solicitamos -como lo hicimos con el doctor Daoiz Uriarte- que nos envíe un informe sobre la modificación del artículo 4°.

No queremos quitarle más tiempo. Agradecemos mucho haber contado hoy con su presencia.

SEÑOR GAMARRA (Guido).- Muchas gracias.

(Se retira de sala el doctor Guido Gamarra)

(Ingresa a Sala la doctora Valeria España)

SEÑORA PRESIDENTA.- Tenemos el gusto de recibir a la doctora Valeria España.

En el marco del estudio del proyecto que tiene esta comisión asesora del proyecto Derecho a la Ciudadanía en Igualdad, tiene la palabra la doctora Valeria España.

SEÑORA ESPAÑA (Valeria).- Muchas gracias, es un gusto poder estar aquí. Sin duda, es un momento histórico esta discusión, porque la interpretación adecuada de los artículos constitucionales que nos tienen reunidos hoy aquí es una tarea pendiente. Por lo tanto, saludamos expresamente la posibilidad de que se zanje una discusión que lleva bastantes años. Considero fundamental tener esto en cuenta, ya que muchas veces cuando se plantean estos temas pareciera que estamos hablando a partir de las recientes oleadas migratorias que existen en Uruguay. Y, en definitiva, lo que nos retrotrae a esta discusión tiene que ver con una cuestión de mucho más atrás que nos lleva, nada más ni nada menos, que al momento fundacional del Uruguay en 1830, sobre todo, si vemos que las disposiciones constitucionales vinculadas al tema de ciudadanía y nacionalidad tienen que ver con discusiones que se dieron en ese momento histórico.

A su vez, es necesario plantear como algo bastante relevante que la discusión a la interpretación sobre la constitucionalidad podría haberse reflejado en el tema del proyecto a discusión. En realidad, tiene varias aristas. Por un lado, cuestiones que ya han sido aclaradas por diferentes doctrinas del derecho constitucional, que tienen que ver con que el problema no es el espíritu que los constituyentes quisieron dar y una supuesta confusión que se da en el texto constitucional relativo a que se confunde el término de ciudadanía o nacionalidad o que se omite, por alguna razón, el concepto de nacionalidad. En este punto hay que aclarar que en definitiva el texto constitucional es claro. Plantea quienes son integrantes de la soberanía de la nación, y ahí se plantea de forma clara una referencia a que las y los ciudadanos de la República Oriental de Uruguay son ciudadanos naturales y ciudadanos legales. Incluso, la terminología utilizada en el propio texto constitucional, específicamente, en el artículo 81 que hace referencia a cualquier naturalización ulterior, es clara refiriéndose a que los constituyentes no tenían ningún ánimo de aclarar, de hacer una distinción entre ciudadanía y nacionalidad, porque justamente, eran utilizados como términos similares.

Ese punto es importante aclararlo, sobre todo, porque vale decir que la interpretación que ha generado algunas confusiones y algunos problemas está asociada a la interpretación que hizo en su momento, el doctor Aréchaga; la hizo el primero y el tercero de la familia. Y, en realidad, esa valoración que realizó -lo señala bien el doctor Pérez Pérez en algunos textos relativos a la temática- decía que de alguna forma, por parte de la interpretación constitucional y la metodología empleada por los Jiménez de Aréchaga, en este caso puntual y para la Sección 111 de la que estamos hablando, se utilizaba una metodología distinta con la cual se analizó todos los artículos de la Constitución. Por lo tanto, se planteaban algunos mecanismos para poder identificar una interpretación conforme a los tratados internacionales que hoy Uruguay ha ratificado en el ejercicio de su soberanía. La Constitución es un documento vivo; tenemos que entender que se hace una interpretación en un momento histórico dado, pero también hay procesos de modernización legislativa que no implican una reforma constitucional y que tienen que ver con una armonización de los avances que se han hecho en materia, particularmente, de derechos humanos, que es justamente en la Comisión que nos encontramos.

En ese sentido, queremos plantear algo que es fundamental para analizar y para acompañar el análisis de este proyecto y está relacionado con el concepto de bloque de constitucionalidad, que es reconocido por vía jurisprudencial en el Uruguay por primera vez en el 2009, a partir de un fallo de la Suprema Corte de Justicia, en el cual se establece claramente que por la vía del artículo 72 constitucional, todos los tratados internacionales, instrumentos internacionales que Uruguay ha ratificado tienen rango constitucional. Por lo tanto, a partir de ese proceso puede entenderse que incluso la interpretación que hizo en su momento el doctor Jiménez de Aréchaga, en realidad, no es

hija de este tiempo, en el sentido de que no había habido avances en materia de derechos humanos para poder tener incorporado como parte de la lectura los principios fundamentales constitucionales que rigen en un estado democrático y de derecho como es Uruguay.

Entonces, me parece fundamental hacer esta introducción porque este proyecto permite zanjar no una discriminación por la vía constitucional, sino zanjar una discriminación por la vía de la interpretación de la doctrina por un lado, y por otro, por la interpretación que se ha hecho administrativamente de la conceptualización de quienes somos ciudadanos o ciudadanas de la República. Estamos hablando de que uno de los principios de referencia para poder hacer una interpretación adecuada de la Constitución tiene que ver con el principio de la no discriminación; y, en ese sentido, la interpretación que por años ha regido y que hoy particularmente tiene efectos no solo de discriminación en Uruguay, sino hacia el exterior, tiene que ver con una desigualdad en el trato de ciudadanos legales y naturales. Insisto nuevamente en que no es una cuestión vinculada a un espíritu de nuestros constituyentes, sino que está vinculada más bien a una interpretación doctrinaria administrativa con efectos discriminatorios en muy diversos planos.

Un estudio de referencia no solamente para Uruguay, sino para la región y que se considera uno de los más importantes del mundo en relación a estudios de legislación comparada en materia de migración, ciudadanía y nacionalidad, es el que realizó el doctor Diego Acosta, en el cual se plantea de manera comparada la forma en que los Estados latinoamericanos han analizado concretamente estos temas. Si nosotros analizamos los requisitos que se piden en Uruguay para poder acceder a la ciudadanía, de alguna forma alimentan este concepto que oportunamente ha sido planteado por distintos doctrinos y por la doctrina que tiene que ver precisamente con que ciudadanía y nacionalidad son lo mismo para los efectos legales que nos convocan hoy acá. Es importante aclararlo. La obtención de la carta de ciudadanía también es una forma de naturalización y, por lo tanto, son nacionales también los ciudadanos y las ciudadanas legales. Resulta fundamental poder considerar ese punto hoy aquí.

A su vez, a diferencia de lo que se pueda entender -y muchas veces puede surgir en ámbitos de la comunidad política, pero también en discusiones- en relación a cómo es que se adquiere la ciudadanía legal, lo que vemos es que de ninguna manera podría considerarse que es algo que se regala o se da, sino que es un proceso de largo aliento como se da en otros países, como muchos ciudadanos y ciudadanas uruguayos que también se han naturalizado en otros países. Por ejemplo, en España hay datos de que en el último año veintiún mil uruguayos lograron naturalizarse como españoles y mantienen, evidentemente, también su ciudadanía. Entonces, el ejercicio que se está haciendo ahora y que puede llegar a concretarse como una ley interpretativa lo que permitiría es, en primer lugar, reconocer iguales derechos a ciudadanos y ciudadanas uruguayos. Eso es un desafío porque -insisto- genera confusión el tratamiento de un ciudadano legal como extranjero. No solamente es discriminatorio, sino que desde el punto de vista jurídico es una aberración, porque teniendo en cuenta las definiciones que nos otorga la propia Constitución y nos otorgan otras leyes, incluido el Código Civil, notamos que hay una claridad en relación de que ciudadanos legales y naturales son orientales y el resto serían considerados extranjeros. La gran confusión que genera esta interpretación doctrinaria instalada por años y que forma parte de una tradición, en realidad, también desconoce precisamente, lo que significa para esta interpretación, conforme a bloque de constitucionalidad, una discriminación no justificada que, por supuesto, tiene efectos complejos, como puede ser las condiciones de apatridia de aquellas personas que para poder naturalizarse como ciudadanos legales en Uruguay

han debido renunciar a su nacionalidad de origen y, por lo tanto, esta interpretación administrativa también está generando dificultades entorno a eso. No existe ninguna situación en nuestros tiempos de mayor vulnerabilidad que la apatridia. Hannah Arendt lo mencionó en su momento como sufría esa "abstracta desnudez de ser solamente un ser humano y no tener ningún tipo de pertenencia". Por lo tanto, entendemos que en este proceso histórico de interpretación adecuada y de modernización legislativa el proyecto, de alguna manera, puede saldar discriminaciones instaladas.

Una preocupación que puede llegar a generar -sería una discusión más adelante-,… Porque incluso siguiendo con la metodología de interpretación del doctor Jiménez de Aréchaga, el artículo 81 es claro en relación a que un ciudadano legal que adquiera otra nacionalidad, evidentemente, pierde en este caso la ciudadanía legal uruguaya, y esa interpretación que está hecha también en este proyecto igualmente, en estos términos del plano de igualdad, puede ser discriminatoria porque genera otras posibilidades de condicionamiento para ciudadanos naturales y ciudadanos legales, pero en definitiva, en esta instancia, no es lo que merece; por lo pronto, no podría ser interpretado con los mecanismos legislativos que se plantean a partir de este proyecto, sino que ameritaría en otro momento una discusión más profunda sobre el contenido concreto del artículo 81 y, obviamente, la vía es por otro lado

En ese caso entendemos que, concretamente en relación a este proyecto, hay que dejar saldado que en el ámbito de la interpretación jurídica es muy necesario, sobre todo, para brindar herramientas no solamente a operadores judiciales, sino también a funcionarios públicos que implementan o ponen en funcionamiento acuerdos internacionales como puede ser, por ejemplo, las disposiciones relativas al pasaporte. |Vemos la importancia de poder dar herramientas a partir de este proyecto de ley para que, efectivamente, no se deje en situación de vulnerabilidad a ciudadanos y ciudadanas del país, como está ocurriendo en algunos casos. También vale la pena decir que muchos de los ciudadanos y ciudadanas de repente han vivido toda su vida en el país. En muchas de las discusiones vinculadas a la nacionalidad se plantea esto, incluso, vinculadas a las discusiones sobre el llamado *ius soli* y el *ius sanguinis*. Sabemos de situaciones de niñas y niños orientales que no nacieron en el Uruguay, pero que han vivido desde que tienen dos o tres meses en nuestro país y, por lo tanto, esta interpretación nos conecta con algunas dificultades en materia de derechos humanos que enfrentan otros países en relación a las comunidades que se van formando, que van quedando excluidas por disposiciones normativas o por interpretaciones que, sin duda, no reconocen la importancia de los derechos humanos.

Por ahora, esos son algunos de los elementos que quería esbozar. También abro la posibilidad de explayarme más en algunos de los puntos que mencioné, sobre todo, porque es un tema central en la discusión contemporánea del Uruguay en materia de derechos humanos; es central porque hoy este país está en un debe a nivel internacional porque junto con Myanmar son los únicos países del mundo que no permiten la naturalización desde el punto de vista del de afuera. Podemos ver que, en realidad, ese no permitir la naturalización obedece, insisto, a una interpretación doctrinaria que no reconoce la normativa de derechos humanos, precisamente, por el momento histórico en el que fue esbozada esa doctrina, y a su vez, el impacto que tiene la incorporación acrítica de esa doctrina en la elaboración de documentos de identificación en estos momentos en el Uruguay que asiste a un proceso de globalización donde, precisamente, se dan discusiones vinculadas a cómo se construyen las comunidades políticas hoy.

Muchas gracias por la posibilidad de esbozar algunas ideas, y quedo a disposición para seguir intercambiando.

SEÑORA PRESIDENTA.- Muchas gracias, doctora Valeria España.

SEÑOR REPRESENTANTE AMIGO DÍAZ (Óscar).- Quiero agradecer el informe y el desarrollo del planteo que nos hicieron sobre el proyecto de ley que nos ocupa.

La doctora España nos decía dentro del fundamento que se dio para generar insumos para el proyecto que el rango constitucional, en realidad, en esto, no era tan necesario, tan lineal por decirlo de alguna manera, para recorrer ese camino, y que una ley interpretativa que se podría utilizar como una de las herramientas.

La doctora España señalaba algunos de esos elementos y quisiera saber si los puede desarrollar porque, de alguna manera también, nosotros tenemos que conocer algunas posibilidades frente a lo que tenemos y a los insumos que nos vuelquen. Acá estuvieron los representantes de las cátedras de derechos humanos de la Udelar y de la UCU, y nos dieron algunos elementos, también en ese sentido. Quizás, se pueda desarrollar un poco más. A mí me parece interesante, justamente, porque en esa visión de la constitucionalidad, tal vez, llegar hasta ahí no era la única posibilidad. Quizás, la doctora España encuentra más adecuada una ley interpretativa. Me gustaría que nos pueda desarrollar un poco más ese aspecto.

SEÑORA ESPAÑA (Valeria).- Partí de la base de qué herramientas tenemos para dialogar con un instrumento que forma parte del texto fundacional, es decir, la Carta Magna que tenemos como comunidad política y, por lo tanto, existen diferentes metodologías para interpretar y dialogar con nuestros constituyentes. En ese sentido, el planteo -se puede ver en algunas discusiones y versiones taquigráficas en esta Casa que se dieron en 1800- tiene que ver con la forma en la que se reconoce la posibilidad de identificar quiénes son ciudadanos y quiénes no lo son. Algunos de los argumentos que utilizaba el doctor Jiménez de Aréchaga para la interpretación particularmente de estos artículos estaban vinculados a que había personas que podían llegar a tener la nacionalidad y no la ciudadanía. Eso está vinculado, sobre todo, a una interpretación de un momento histórico donde no estaba en discusión, por ejemplo, la esclavitud, que las mujeres fuéramos incapaces relativas y no estaba en discusión que solamente los hombres propietarios blancos pudieran votar. Evidentemente, en ese momento histórico los constituyentes no se imaginaban el futuro de la naciente nación, pero sí daban pautas de un imaginario y de un consenso por el cual se iban a reconocer las posibilidades del acceso a la ciudadanía. Digo esto porque la lectura histórica de los procesos -por los cuales este concepto de acceso a la ciudadanía- ha ido entendiéndose y leyéndose a la luz de otros avances que van acompañando armónicamente las disposiciones contenidas hoy en el texto constitucional. En ese sentido, vemos claramente en el artículo 73, de la Sección III de la Constitución de la República, que se establece lo siguiente: "Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales".

En ningún momento, jamás, en la Constitución -por eso es la interpretación que se sigue discutiendo aun cuando fue escrito, por ejemplo, este libro; estamos hablando de momentos que han ido transformándose y algunas oficinas públicas se están basando en esta interpretación para la conformación de pasaportes, lo que está generando algunas complicaciones, pero que no es el centro de la discusión de este proyecto de ley interpretativo- se menciona que los ciudadanos legales sean extranjeros porque sería una contradicción en el propio texto de la Constitución que, en el artículo 81, homologa, incluso, terminológicamente. El lenguaje es fundamental, en estos términos, incluso, para una perspectiva hermenéutica de la Constitución. Vemos que, efectivamente, se homologa a partir del concepto establecido en el artículo 81 de la Constitución en el que se señala las razones por las cuales la nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país y ahí hace la distinción: la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma

de naturalización ulterior. Ahí queda en evidencia cómo el constituyente plantea que la nacionalidad está dada -y son términos intercambiables con ciudadanía natural y ciudadanía legal- y hace una distinción expresa no en cuanto a la nacionalidad, sino en cuanto a la conservación o pérdida de la nacionalidad.

Entonces, el artículo 81 de la Constitución nos da pistas para poder interpretar de manera adecuada y para sostener el artículo 1° planteado en este proyecto de ley que es claro y establece lo siguiente: "De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución, todo ciudadano sin distinción, sea natural o legal, es miembro de la soberanía de la Nación y, por tanto, nacional de la República Oriental del Uruguay".

En ese sentido, conviene traer a colación también una interpretación que se hizo en la época de los sesenta en la Corte Internacional de Justicia en la cual se planteaba, precisamente, las características del vínculo para que pueda considerarse a una persona miembro de la soberanía de la nación. En ese sentido, vemos que tiene que haber un vínculo genuino. Entonces, para poder ser ciudadano legal una persona tiene que mostrar, por un lado, sus valores democráticos y, por otro, el arraigo a la comunidad y, a su vez, que tiene alguna profesión, algún arte u oficio que es beneficioso para la comunidad. La mayor parte de las veces las personas vinculadas por esta vía a la República, también lo están por la constitución de una familia estable en el país. Por lo tanto, vemos que todos esos elementos son considerados a nivel del derecho internacional público y privado elementos que muestran una vinculación genuina, una conexión genuina con la comunidad política que le otorga, precisamente, la nacionalidad.

Por ese motivo, recalcamos que existen elementos tanto a nivel de derecho constitucional como de derechos humanos y como de derecho internacional público y privado para poder sostener que el articulado propuesto no contraviene ningún tipo de disposición, sobre todo, pensando e, incluso, trayendo como una referencia fundamental, lo que señalé al principio de mi intervención inicial que tiene que ver con el bloque de constitucionalidad. Insisto en que esto es un conjunto de disposiciones que tienen una jerarquía constitucional, que entran a la Carta por la vía del artículo 72 y, por lo tanto, tenemos elementos sobrados para poder defender la constitucionalidad y la perspectiva de derechos que tiene este proyecto y, sobre todo -insistimos con esto- poder evitar una situación limite porque la disposición administrativa vigente, la interpretación que se ha hecho de estos artículos, está generando afectaciones desde muy distintos ámbitos en familias nacionales uruguayas. Evidentemente, esto es algo que no corresponde y no está acorde con los principios fundamentales de la propia República.

SEÑORA PRESIDENTA.- Nos ha quedado claro. La doctora España decía que no es solamente resolver un problema administrativo, sino que toca temas más profundos que tienen que ver también con el derecho a la identidad, a la nacionalidad. Asimismo, se habló de la importancia de los artículos que tienen que ver con los menores, con cómo se identifican.

En lo que me es personal, no tengo preguntas para plantear pues la exposición ha sido muy clara y las consultas del diputado Amigo y las respuestas de la doctora España dejaron bien en claro el tema.

Por otra parte, quiero señalar que participé de una actividad en la que estaban otros legisladores de otros partidos políticos, en la que estaba la doctora España y mencionó el estudio de Diego Acosta. Quisiera saber si usted podría enviarnos ese estudio como insumo de trabajo para la Comisión.

SEÑORA ESPAÑA (Valeria).- Claro que sí; no sé cuáles son los tiempos de la Comisión, pero también se puede facilitar el contacto del propio doctor Acosta para que

puedan tener el documento y la perspectiva en relación a este tema. Aunque no enfatiza en este tema, lo mencioné al pasar y tiene que ver la protección de niñas, niños y adolescentes que debido a la manera que fue interpretada la posibilidad del acceso a la ciudadanía, genera dificultades en relación no únicamente a su identidad, sino también en cuanto al reconocimiento de disposiciones vinculadas al derecho a la nacionalidad como un derecho inherente a la persona humana y, sobre todo, para poder tener un efectivo ejercicio de derechos fundamentales. Además, el concepto de ciudadanía no es solamente un concepto necesariamente del derecho al voto, sino que hablamos de ciudadanía en la medida en que se pueden ejercer fundamentales que está vinculado también a ejercer derechos esbozados por Hanna Arendt.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos la presencia a la doctora Valeria España.

No habiendo más asuntos que considerar, se levanta la reunión.

